

## 美国大众体育管理方式管窥

周兰君<sup>1, 2</sup>

(1. 华南师范大学 体育科学学院, 广东 广州 510006; 2. 广州体育学院 休闲体育与管理系, 广东 广州 510500)

**摘 要:** 运用文献资料从联邦政府层面, 管窥美国大众体育管理方式: 美国联邦政府主要有 12 个部门参与管理体育事务, 8 个部门与大众体育相关, 其中 6 个部门负责修建与维护公共运动休闲场地设施, 1 个部门(卫生与公共事业部)制定大众健康政策和体育活动评价标准, 1 个部门(总统体育与体育委员会)属专家咨询机构。研究认为: 自 20 世纪 30 年代以来, 美国政府在运动休闲场地的建造与维护方面进行了卓有成效的工作, 为大众休闲运动提供了较为充足的场地设施。然而, 其固有的社会管理体制, 使得联邦政府制定的大众健康政策对州政府缺乏强制力, 制约了《健康公民 2000》、《健康公民 2010》制定的大众体育目标的实现。美国联邦政府对大众体育的管理方式, 给了我国大众体育管理有益启示。

**关 键 词:** 体育管理学; 联邦政府; 大众体育; 美国

**中图分类号:** G80-05 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7116(2010)09-0045-05

### Peeking into the modes of management of mass sports in the United States

ZHOU Lan-jun<sup>1, 2</sup>

(1. School of Physical Education, South China Normal University, Guangzhou 510006, China;

2. Department of Sport Management and Leisure Studies, Guangzhou Sport University, Guangzhou 510500, China)

**Abstract:** From the perspective of the federal government, by means of literature data analysis, the author peeked into the modes of management of mass sports in the United States: the federal government of the United States mainly has 12 departments for managing sports affairs, 8 of which are related to mass sports, including 6 departments responsible for repairing and maintaining public sports leisure venues and facilities, 1 department (Health and Public Service Department) responsible for establishing mass health policies and sports activity evaluation standards, and 1 department (President Sports and Sports Committee) functioning as an expert consulting institution. Via study the author put forward following opinions: since the 1930s, the US government has done fruitful jobs in the construction and maintenance of sports leisure venues, and provided mass sports leisure with sufficient venues and facilities; however, its intrinsic social management system have resulted in the lack of coercive power of mass health policies established by the federal government over state governments, and restrained the realization of mass sports goals set by the Healthy Citizens 2000 and Healthy Citizens 2010; the modes of management of mass sports by the federal government of the United States provide conducive inspirations for mass sports management in China.

**Key words:** science of sports management; federal government; mass sports; the United States

体育全球化使得体育的经济功能、政治功能和文化功能不断强化和放大, 亦使政府对体育的认识逐步加深, 并且日益重视体育, 不过世界各国管理体育的部门并不相同。如加拿大先后由卫生部、劳工部、遗

产部管理; 澳大利亚在不同时期分别由社区发展部、环保署、旅游局管理, 随后又由旅游局、环保署负责; 英国主要由环保署、教育部、遗产部及文化、新闻与体育部先后管理体育事务。与其他发达国家不同, 美

收稿日期: 2010-04-29

基金项目: 2007 年国家留学基金“中美联合培养博士生”项目(2007844044)。

作者简介: 周兰君(1972-), 女, 副教授, 博士研究生, 研究方向: 体育休闲理论与实践。

国政府没有明确的体育管理机构,本文主要从联邦政府层面研究美国大众体育管理方式,在此基础上,为我国群众体育管理提供参考建议。

## 1 美国联邦政府体育管理部门及其职责

1787 年美国制定宪法,旨在建立有效力但受约束的政府。4 年后,美国通过《权利法案》,进一步明确联邦政府的权利应受到哪些限制,从而确立公民的自由权利<sup>[1]</sup>。这些举措表明美国人在建国之初就达成有限政府的共识,并通过法律确保这一治国思想的有效执

行。长期以来,控制政府机构规模和联邦政府支出一直是国会的竞选话题<sup>[2]</sup>。在其固有的政治文化和社会管理体制的作用下,美国政府没有明确的体育管理部门。内政部或许是管理体育事务最多的部门,然而内政部不认为他们可以承担管理和发展体育的职责,亦不认为有义务与其他机构合作,共同促进体育的发展<sup>[3]</sup>。这表明将体育管理工作对应于某个联邦政府部门有一定的难度,不过这并不意味美国政府不管体育,事实上联邦政府有 12 个部门参与管理体育事务(见表 1)。

表 1 美国联邦政府体育管理部门及其主要职责

| 联邦政府部门       | 与体育相关的主要职责                    |
|--------------|-------------------------------|
| 总统“体质与体育”委员会 | 对公众进行健康教育,开发体育活动项目            |
| 卫生与公共事业部     | 制定大众健康政策、大众体育活动标准             |
| 内政部          | 管理户外运动休闲场地                    |
| 教育部          | 保障残障儿童体育课与学生的娱乐活动             |
| 农业部          | 对各州农业部门提出运动休闲土地使用的建议          |
| 国防部(军事工程部)   | 管理大众水上活动场所                    |
| 司法部(联邦商务委员会) | 批准职业体育俱乐部的合并与收购               |
| 劳工部          | 提供资金资助城市体育与娱乐项目               |
| 商务部          | 处理体育垄断的法律事务                   |
| 交通部          | 创造条件使人们易于到郊区参加户外休闲运动          |
| 住宅与城市规划部     | 提供资金修建体育与娱乐设施                 |
| 环保署          | 资助“老龄化健康社区”项目,改善老年人体育锻炼的环境与设施 |

表 1 的 12 个部门中有 8 个部门与大众体育相关,其中 6 个部门负责修建与维护运动休闲场地设施,1 个部门(卫生与公共事业部)制定大众健康政策和体育活动标准,1 个部门(总统体育与体育委员会)属于专家咨询机构,主要负责制定大众体育政策以及大众体育活动评价标准,不具有行政管理职能。

### 1.1 修建公共运动休闲场地设施

由于传承英国自由竞争的市场经济体制,20 世纪 30 年代以前,美国联邦政府对体育投入较少,地方政府、非营利组织和私营企业所提供的体育服务亦有限,不过,此局面自 20 世纪 30 年代开始转变。“经济大萧条”给秉持社会达尔文主义者“致命一击”,民众要求政府采取措施以应对从未遇到的危机,政府亦对此做出回应<sup>[4]</sup>。1933 年 5 月,国会成立联邦紧急救济署,拨款 5 亿美元,由州救济组织发放。时任紧急救济署负责人哈里·L·霍普金斯坚持认为,失业者需要工作,而不是施舍。11 月,他劝说罗斯福总统成立民政工程署,很快将 400 万人安置到建造公路、公共设施等工作岗位。在此期间,联邦政府斥资修建公共体育场地设施。到 1937 年,民政工程署所属的就业促进管理局用 10% 的预算修建了约 1 万个公共体育场馆,主要有社区公园、室内和户外社区体育中心,以及体育

馆等<sup>[5]</sup>。

1964 年,民主党人林登·约翰逊当选美国总统,在其执政的 4 年里推行“伟大社会”计划,成功说服国会通过一系列福利法案,他希望国人记住他是关心教育和健康的总统。这期间,国会通过了《联邦水上娱乐法案》(1965)、《野外风景区法案》(1968)和《国家探险路径法案》(1968),这些法案的实施,使美国达到森林公园、探险路径和户外运动设施建设有史以来的高峰期,对户外运动休闲业的影响延续至今。另一方面,“伟大社会”计划实施期间,还在居民小区建造社区公园并配备简单的健身设施,以便于城市居民经常锻炼,联邦政府为此项目共投入 6.5 亿美元<sup>[6]</sup>。

到 20 世纪 70 年代,联邦政府只投入很少一部分资金,修建公共运动休闲设施的资金主要由州财政支付。80 年代,共和党人里根的执政期,成为美国联邦政府对运动休闲设施修建的拐点。里根常说:“在英语中,最可怕的 8 个字是‘我来自政府,我帮你’”。在此观念的影响下,他主张让非政府组织积极参与公共事务的管理,自此联邦政府明显减少用于公共运动休闲设施的投入。

总体而言,从 20 世纪 30 年代到 70 年代末,美国联邦政府修建了大量的公共运动休闲设施,州政府主

要负责设施的维护管理,为大众运动休闲提供了较为充足的公共场地设施。

### 1.2 制定大众健康政策和体育锻炼标准

1980年,美国联邦政府单独成立教育部,原卫生、福利与教育部更名为卫生与公共事业部。由于美国采用大部制管理方式,卫生与公共事业部由疾病预防控制中心(包括卫生署)、老龄署、国家健康研究所、食品药品管理局、医疗保险与医疗补助中心等10个部门组成,其中前3个部门参与大众健康政策的制定。美国卫生与公共事业部负责医学和社会科学研究、保证食品和药品安全等,本文仅研究其与大众体育相关的工作职责,主要包括如下3个方面:

#### 1)制定大众体育政策与目标。

自1979年以来,卫生与公共事业部每隔10年颁布一次大众健康政策,主要有:1979年《健康公民:卫生署关于预防疾病与促进健康的报告》、1980年《国家目标:促进健康/预防疾病》(是1979年《健康公民报告》的补充报告);1990年《健康公民2000:预防疾病和促进健康的国家目标》,2000年《健康公民2010:促进健康的国家目标》。目前,《健康公民2020》已进入征集公众意见阶段。

在1979年和1980年颁布的大众健康政策中,大众体育目标体系尚处于初建阶段,到80年代末随着美国大众体育数据库日臻完善,大众体育目标体系逐渐成型。《健康公民2010:促进健康的国家目标》除了制定2010年欲达到的目标外,针对大众体育提出15个评价指标,包括成年人体育活动参与率、体育场地设施使用目标等。15个指标均提供1997年的数据作为参照<sup>[6]</sup>。

除上述大众健康政策外,2001年疾病预防控制中心和老龄研究所与其他4个组织共同颁布美国老年体育政策——《促进老年体育的国家计划》(以下简称《国家计划》),它不仅弥补了《健康公民2010:促进健康的国家目标》对老年体育关注不多的缺憾,亦使美国成为首个专门制定老年体育政策的国家。

#### 2)制定大众体育锻炼标准。

美国大众体育活动评价标准及活动指南由卫生与公共事业部制定。1990年,《健康公民2000:预防疾病和促进健康的国家目标》提出两个“经常锻炼”评价标准,即每周大强度锻炼3次或以上,每次20min;另一个标准是每周中等强度锻炼5次或以上,每次30min。2008年卫生与公共事业部发表了《美国人体育活动指南(2008)》(以下简称《指南》),提出新的有氧活动标准,即每周参加中等强度活动150min,或75min大强度活动,或者二者相结合的运动,如果达到

此标准,即为“经常参加体育活动”。2008年标准取代1990年以来使用的评价标准,此标准在每周运动的次数上不再做明确要求,只统计周运动时间。《指南》除了更新原有的统计标准外,在前言部分结合近年来体育科研成果,重申体育活动的重要性。《指南》还包括老年人锻炼,将老年人分为两组,即健康老年人和身体虚弱老年人,列出适合这两组老年人的活动项目、参考运动量和运动次数,以及注意事项等<sup>[7]</sup>。

此外,卫生与公共事业部于1996年亚特兰大奥运会开幕前夕发表了长达300页的《体育活动与健康:卫生署的报告》,该报告运用人类学方法和文献资料法对美国体育的发展历程进行了全面回顾与分析,并预测大众体育的发展趋势<sup>[8]</sup>。

#### 3)大众健康行为调查

自1984年以来,疾病预防控制中心每年对全美18岁以上人口进行电话随机问卷调查,这项调查的名称为“行为风险因素监督系统调查(BRFSS)”,主要询问过去一个月与健康相关的行为,包括体育运动。此调查目前已涵盖全美50个州和华盛顿特区,是世界上样本量最大的公民健康行为调查,2007年有效样本量为399107人<sup>[9]</sup>。此外,从1999年开始,疾病预防控制中心开展另一项涉及大众体育的全国调查——国民健康与营养调查,调查包括访谈(21个问题)和身体测量两部分,调查的项目除园艺、骑自行车和步行外,其他均为体育活动,如健身操、游泳、伸展运动、力量训练等。

过去30年来,联邦政府对体育的关注明显增强,但是仍未形成稳定的体育管理模式。原因有两方面:(1)联邦政府与单项体育协会未形成可操作的工作关系;(2)除总统体质与体育委员会外(其实是专家咨询委员会),联邦政府并不打算为体育成立管理部门<sup>[9]</sup>。其他领域的法案也涉及到体育,例如一些人权法案促进了大众体育的发展,其中1972年通过的《教育修正法案》,明确女性有同等权利参加体育运动。1975年,福特总统签署了《全体残障儿童教育法案》,以保证残障儿童接受免费、适当教育与参加运动的权利<sup>[10]</sup>。1990年国会通过《残疾人法案》,为残疾人参与体育活动提供保障。

## 2 美国联邦政府大众体育管理方式的影响因素

美国联邦政府对大众体育的管理主要体现在软、硬件两个方面。

从硬件方面看,自1930年起,联邦政府用40多年的时间在公共运动休闲场地建设方面做出卓有成效的工作,为大众广泛开展体育活动提供了坚实的物质

保障。从软件方面,即健康政策所包含的大众体育目标的实现情况并不理想。例如,2001年卫生与公共事业部发表的《健康公民2000》评估报告以及2008年发表的《健康公民2010》中期评估报告显示:自1990年以来,历年的大众体育目标未能实现。2008年中期评估报告指出:2006年《健康公民2010》制定的15个大众体育指标不但一个没有实现,而且几乎都保持在1997年的水平<sup>[1]</sup>。原因主要在于:(1)联邦政府各部门主要工作是制定行业政策和标准,并对执行情况进行监督,而政策实施和细节管理主要由地方政府负责。联邦政府尽可能将具体的服务性、事务性工作转移给地方政府、非营利组织或私营企业,目的在于提高效率、降低政府管理成本、在一定程度上杜绝腐败<sup>[4]</sup>。(2)美国各州自治,健康政策对州政府没有强制力。正如《健康公民2000》所说:“《健康公民2000》不是联邦政府部门的政策或观点的反映,而是由全国性组织和公民共同制定的。它提出的促进健康和预防疾病的措施只是建议,由州政府和地方政府根据具体情况与实际需要自行做出优先选择<sup>[9]</sup>。这两方面反映出美国社会管理体制使得联邦政府在落实大众体育政策方面“力不从心”或“没有作为”,只能将政策的有效实施寄希望于州政府、地方政府和相关组织“主动执行”,或许这是制约实现大众体育目标的主要因素。

另一方面,要公众形成积极健康的生活方式,决非政府制定一项政策就能一蹴而就。根据实地考察,舒适的生活条件成为制约美国人经常参加锻炼的原因之一。美国的室内温度(包括公共场所和大部分家庭)一年四季保持在21~26℃,这种生活环境使许多美国人天热、天冷都不去户外运动。笔者在依利诺伊大学学习与生活的城市 Urbana 和 Champaign 总人口约为10万人,其中4万人为依利诺伊大学的学生。从市政部门发放的两个城市的公园地图粗算一下,有100多个大大小小的社区公园遍布于这两座城市。但是,据观察,只有在天气较好时——通常在夏初和秋初时节,一些居民才会驾车来到离家不远的社区公园打球、跑步或散步,美国人以车代步的程度以及对气温的挑剔可见一斑。

总体而言,美国政府体育管理方式缘于美国文化和制度环境等因素的共同影响。首先,由于历史、地理和文化等方面的原因,基督教新教伦理对美国社会的影响是其他欧洲国家所无法比拟的。这些影响在美国宪法中得到充分体现,并提出一系列政治原则,主要有:(1)人民主权原则;(2)限制政府权力的原则;(3)权力的分立与制衡原则;(4)联邦与州分权的原则。这些原则体现的理念是公民享有的权利不是政府通过法

律“赐予”的,而是要保障这些权利才需要制定宪法<sup>[1]</sup>。美国人由此形成“独具特色的美国精神”,对于来自一切官方上层的监督和其它国家干预的规避都体现在“公民不受政府干预”的条文里<sup>[2]</sup>。可以说,美国联邦政府没有明确的体育管理部门是“公众选择”的结果。

其次,美国社会政策的价值取向有一定灵活性。美国在建国之初就传承了英国自由竞争的市场经济体制,政府对市场的干预仅在特殊时期较为明显,政策取向的灵活性主要体现在不同政党的政策主张。美国学者帕特森<sup>[3]</sup>指出:“自罗斯福新政以来,凡是民主党的总统都倾向于扩张政府对社会政策的干预,而共和党总统的任期通常是社会政策的退缩阶段”。此周期性的变化常被称作美国社会政策的“钟摆理论”<sup>[4]</sup>,美国联邦政府对大众体育的管理亦遵循此规律。纵观美国大众体育的几个重要发展阶段,无不与民主党总统执政密切相关。例如,“罗斯福政府”在“经济大萧条”和二战期间,动用联邦财政修建上万个公共运动休闲场地设施;艾森豪威尔总统成立总统青少年体质委员会;约翰逊总统说服国会通过多个法案,促进户外休闲运动的发展,并将总统体质委员会更名为总统体质与体育委员会;卡特总统任期内通过《业余体育法案》,该法案对规范和发展美国业余体育发挥重要作用;“克林顿政府”将《业余体育法案》修订为《奥林匹克和业余体育法》,该法案不但对美国参加国际竞赛的相关问题做出规定,同时还规划了奥林匹克运动的发展等<sup>[5]</sup>。然而,共和党人担任总统期间,大众体育的发展基本没有重大事件发生。

再次,美国政治学家格斯頓<sup>[6]</sup>认为:“美国政府所面临的福利问题都是‘不得不解决的问题’,政府对这些问题缺乏关注不是由于经济原因,而是由于保守的政治传统”。1980年以来,联邦政府明显减少公共运动休闲场地设施的财政投入,并非由于经济原因,而是由于联邦政府希望减少对体育事务的干预。通过实地考察,发现美国社区公园提供了充足的场地,却没有配备适合各年龄群体的健身设施,现有设施主要有儿童游乐设施,以及网球场、排球场、棒球场等竞技活动场地,留给中老年人的似乎只有一条适合慢跑或健身走的小径,社区体育中心和社区公园鲜有安装中老年人健身设施。2006年后,“婴儿潮”(1946~1964年)出生的人陆续迈入退休者行列,美国老龄人口快速增加,在学术界的呼吁下,老年人健身设施匮乏的问题引起政府的关注。环保署、老龄署于2001年开始研究,并修建“健康老龄化”场地设施。由此可见,为大众提供较为充足的硬件设施是美国政府主要的体育管理职责,政府将与运动休闲相关的公共服务、准公共服务和

准公共产品的供给,留给非营利组织和私营企业经营。

### 3 对我国的启示

#### 3.1 政府部门应承担全民健身路径的配建与维护职责

群众体育兼有营利性与社会公益性双重性质,主要提供私人体育产品和公共体育产品。公共体育产品是指能够使公民直接受益又很难经市场产出的体育产品,显然,全民健身路径属于公共体育产品。社会组织负责管理产业部分,追求经济效益,政府负责管理事业部分,追求社会效益<sup>[15]</sup>。配建与维护全民健身路径是政府应该承担的职责,目前,遍布我国的全民健身路径大多是各级体育行政部门使用体育彩票公益金配建的。但是,健身器材过了质保期后,受赠单位需要自筹资金予以维修。由于缺乏维修资金,致使许多健身路径“缺胳膊少腿”、器材损坏严重,存在极大安全隐患<sup>[16]</sup>。建议各级体育行政管理部门将一定比例的体育彩票公益金作为专项维修金,以使损坏的健身路径尽快得到维修,提高健身路径的使用率,确保群众安全使用健身路径。

#### 3.2 相关政府部门共同制定体育法规政策和发展规划

由于计划经济体制的延续性,长期以来,我国体育事业的法规政策和发展规划,主要由体育管理部门一家制定。这种方式为体育法规政策的落实与实施带来一定制约,使得影响我国群众体育发展的瓶颈问题未能有效解决,如,体育场地设施的规划、修建与维护,群众体育组织的培育与发展等。建议体育行政部门会同相关部门如民政部、城乡住房建设部、卫生部、全国老龄委、中国残联共同制定相关的体育法规政策和发展规划。如此以来,在实施过程中,有助于各级相关部门配合和协助体育行政部门落实法规政策、实施规划,以有利于解决制约我国群众体育发展的瓶颈问题,从而促进我国群众体育事业全面可持续发展。

#### 3.3 应增加群众体育调查样本量

2008年12月,国家体育总局公布《2007年中国城乡居民参加体育锻炼现状调查公报》,此次调查的有效样本量为88625人。2007年美国行为风险因素监督系统调查(BRFSS)有效样本量为399107人,美国人口约为我国人口的1/5,其调查样本量几乎是我国的5倍。从统计学看,样本量越大,调查数据的代表性越大。增加调查样本量,不仅有助于政府部门准确把握群众体育的发展现状、确定制约因素,亦有助于对我国群众体育事业的科学决策,建议全国性群众体育调查应相应增加调查样本量。

### 参考文献:

- [1] 表明. 美国文化与社会十五讲[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003.
- [2] 托马斯·帕特森[美]. 美国政治文化[M]. 顾肃, 吕建高, 译. 北京: 东方出版社, 2007.
- [3] Barrie Houlihan. Sport, policy & politics: a comparative analysis[M]. London: Routledge Press, 1997.
- [4] 约翰·F·沃克, 哈罗德·G·瓦特[美]. 美国大政府的兴起[M]. 刘进, 译. 重庆: 重庆出版社, 2001.
- [5] 林显鹏, 刘云发. 国外社区体育中心的建设与经营管理研究[J]. 体育科学, 2005, 25(12): 12-17.
- [6] Healthy people 2010: National Health Promotion Objectives[S]. US Department of Health and Human Services, Public Health Service. Washington, DC: DHHS publication, 2000.
- [7] HHS. 2008 Physically Activity Guidelines for Americans [R/OL]. <http://www.health.gov/paguidelines>, 2009-01-12.
- [8] USHHS, CDC, PCPFS and National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion. Physical Activity and Health: A Report of the Surgeon General[R/OL]. <http://www.health.gov/pahrsg>, 2009-06-20.
- [9] Healthy people 2000: National Health Promotion and Disease Prevention Objectives[S]. US Department of Health and Human Services, Public Health Service. Washington, DC: DHHS publication, 1990.
- [10] 伊向仁. 美国教育变革运动中体育理论资源的发展[J]. 体育学刊, 2009, 16(10): 47.
- [11] Progress Review of Physical Activity and Fitness of Healthy People 2010[S]. Department of Health and Public Service, Washington, DC: Public Health Service, 2008.
- [12] W·桑巴特[德]. 为什么美国没有社会主义[M]. 赖海榕, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2003: 26.
- [13] 郭树理. 美国业余体育立法及其对我国的启示 [R/OL]. 2007年国家体育总局体育社会科学、软科学研究项目(1114SS07071). <http://www.sport.gov.cn/n16/n1152/393016.html>, 2009-10-18.
- [14] 拉雷·N·格斯顿[美]. 公共政策的制定: 程序和原理[M]. 朱子文, 译. 重庆: 重庆出版社, 2001: 16.
- [15] 苗治文, 侯良, 李伟, 等. 现阶段中国群众体育的性质与特点[J]. 体育学刊, 2009, 16(1): 25.
- [16] 张旭光. 健身路径渴望健康[N]. 中国体育报, 2010-05-10.